

157. löggjafarþing 2025–2026.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021
(rannsókn alvarlegra óvæntra atvika).

Frá félags- og húsnæðismálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. Við greinina bætist ný málsgrein sem verður 2. mgr. svohljóðandi: Allir veitendur þeirrar þjónustu sem lýtur eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála skulu skrá óvænt atvik sem eiga sér stað þegar þjónusta er veitt og skal skráningarskyldan vera hluti af innra eftirliti. Með óvæntu atviki er átt við óhappatilvik, mistök, vanrækslu eða önnur atvik sem valdið hafa notanda þjónustu tjóni eða hefðu getað valdið notandanum tjóni.
- b. 3. mgr. [áður 2. mgr.] orðast svo: Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um innra eftirlit, þ.m.t. um skyldu til að skrá óvænt atvik.
- c. Fyrirsögn greinarinnar verður: *Innra eftirlit og skráningarskylda óvæntra atvika.*

2. gr.

12. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Tilkynningarskylda vegna alvarlegra óvæntra atvika.

Öllum veitendum þjónustu sem lýtur eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála er skylt að tilkynna stofnuninni án tafar um sérhvert óvænt atvik sem telst alvarlegt vegna þess að atvikið hefur eða hefði getað valdið notanda varanlegu líkamlegu eða andlegu tjóni eða orðið honum að bana. Nú andast notandi þjónustu sem lýtur eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, og skal þá veitandi þjónustu, auk tilkynningar til stofnunarinnar, tilkynna það til lögreglu í samræmi við ákvæði laga um dánarvottorð, krufningar o.fl.

Notandi þjónustu eða nánasti aðstandandi hans geta tilkynnt Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála um alvarlegt atvik skv. 1. mgr.

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála getur tekið alvarlegt óvænt atvik til rannsóknar að eigin frumkvæði þótt það hafi ekki verið tilkynnt formlega.

3. gr.

Við lögin bætist ný grein, sem verður 12. gr. a og orðast svo ásamt fyrirsögn:

Rannsókn Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála á alvarlegum óvæntum atvikum.

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála ákveður hvort nægar ástæður séu til rannsóknar á alvarlegum óvæntum atvikum samkvæmt lögum þessum. Við ákvörðun um rannsókn skal stofnunin m.a. taka tillit til alvarleika og umfangs atviks og annarra þátta sem skipta geta máli,

lærdóms sem draga má af slíkri rannsókn og hve líklegt sé að niðurstaða rannsókna leiði til þess að sambærileg atvik endurtaki sig ekki og auki öryggi og gæði í velferðarþjónustu.

Markmið rannsókna er að leita skýringa sem geta nýst til að koma í veg fyrir að sambærileg atvik eigi sér stað. Við meðferð máls samkvæmt ákvæði þessu hefur Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála þær heimildir sem mælt er fyrir um í 15. gr. og skal ljúka umfjöllun um atvikið með skýrslu.

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála ber að kanna hvort alvarlegt óvænt atvik gefi tilefni til að beita úrræðum skv. IV. kafla.

Ef atvik tengist veitingu heilbrigðisþjónustu skal Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála upplýsa embætti landlæknis um atvikið. Stofnuninni og embættinu er heimilt að miðla upplýsingum, þ.m.t. persónuupplýsingum, sín á milli í þágu markmiða rannsókna á atvikinu.

Notandi þjónustu sem verður fyrir alvarlegu óvæntu atviki á rétt á upplýsingum um framgang rannsókna, aðgangi að málsgögnum öðrum en viðtalsgögnum skv. 12. gr. b og því að koma á framfæri sjónarmiðum sínum við rannsóknina. Sama rétt á nánasti aðstandandi þolanda atviks þegar notandi er látinn eða ófær um að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála er heimilt að takmarka þann rétt ef hætta er á að slíkur aðgangur torveldi rannsókn. Jafnframt er heimilt að takmarka aðgang að gögnum ef þau hafa að geyma upplýsingar um einkamálefni annarra, enda vegi þeir hagsmunir sem mæla með því að upplýsingum sé haldið leyndum mun þyngra en hagsmunir þess sem fer fram á aðgang að gögnum. Þolandi atviks eða eftir atvikum nánasti aðstandandi er bundinn þagnarskyldu um upplýsingar og málsgögn skv. 45. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði í reglugerð um alvarleg óvænt atvik, þ.m.t. um skilgreiningu á alvarleika atviks, tilkynningarskyldu alvarlegra óvæntra atvika, viðbrögð við tilkynningum, rannsókn mála og gerð skýrslu við lok rannsókna.

4. gr.

Á eftir nýrri 12. gr. a í lögunum kemur ný grein sem verður 12. gr. b og orðast svo ásamt fyrirsögn:

Niðurstöður rannsókna alvarlegra óvæntra atvika.

Ákveði Gæða- og eftirlitsstofnun að ekki sé tilefni til rannsókna á alvarlegu óvæntu atviki skal sú ákvörðun vera skrifleg og rökstudd. Slíka ákvörðun skal tilkynna þeim sem tilkynnti atvik, sbr. 12. gr. laganna

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála skal ljúka umfjöllun um alvarlegt óvænt atvik með skýrslu.

Skýrslum stofnunarinnar um rannsókn einstakra alvarlegra óvæntra atvika skal ekki beitt sem sönnunargögnum í sakamálum. Jafnframt er hvorki heimilt að nota upplýsingar sem starfsmaður þjónustuveitanda eða aðrir hafa veitt stofnuninni sem sönnunargagn í sakamáli sem höfðað er gegn starfsmanni né að afhenda gögn sem geyma framburð starfsmanns þjónustuveitanda eða annarra í viðtölum við stofnunina. Stofnuninni er þó heimilt að miðla upplýsingum og gögnum til embættis landlæknis, sbr. 4. mgr. 12. gr. Bann við afhendingu skv. ákvæðinu hvílir í þeim tilvikum á bæði embætti landlæknis og stofnuninni.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í frumvarpi þessu sem samið er í félags- og húsnæðismálaráðuneyti eru lagðar til breytingar á 11. gr. og 12. gr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2012 (lög um GEV).

Samkvæmt gildandi lögum hefur stofnunin m.a. það hlutverk að taka við tilkynningum frá þjónustuaðilum um alvarleg óvænt atvik en með því er átt við atvik sem valdið hefur eða hefði getað valdið notanda þjónustu varanlegu líkamlegu eða andlegu tjóni eða orðið honum að bana.

Aðilar sem veita félagslega velferðarþjónustu heyra undir eftirlit GEV og staða stofnunarinnar er í grunninn hliðstæð við embætti landlæknis sem hefur eftirlit með heilbrigðisþjónustu og heilbrigðisstarfsmönnum.

Stofnunin hefur viðtækar heimildir til þess að afla gagna þegar alvarlegt óvænt atvik er rannsakað en þarf einnig að reiða sig á framburð stjórnenda og starfsmanna sem veita þjónustu. Má ljóst vera að slíkur framburður er lykilatriði til þess að rannsókn nái því markmiði að koma megi í veg fyrir að sambærilegt atvik endurtaki sig.

Sú framkvæmd sem gildandi lög um GEV gerir ráð fyrir samræmist á hinn bóginn ekki þeim einstaklingsbundna rétti stjórnenda, starfsmanna og annarra málsaðila að taka þátt í meðferð stjórnsýslumáls án þess að þurfa þar með að fella á sig sök í mögulegu framhaldsmáli. Sú staða sem hér er rakin var til skamms tíma einnig fyrir hendi innan heilbrigðisþjónustunnar. Innan þess geira var brugðist við á árinu 2023 með breytingu á lögum um landlækni og lýðheilsu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og fram hefur komið í fjölmiðlum hefur Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála haft til rannsóknar alvarlegt óvænt atvik á meðferðarheimilinu Stuðlum sem starfrækt er af Barna- og fjölskyldustofu. Í núverandi lagaumhverfi getur GEV ekki tryggt að það sem aðilar kunna að tjá sig um við stjórnsýslurannsókn GEV eða þau gögn sem GEV aflar vegna rannsóknar verði ekki afhent lögreglu komi krafa þess efnis fram.

Tilefni lagasetningar nú er að GEV gat ekki haldið áfram með rannsókn á umræddu alvarlegu óvæntu atviki. Ástæðan var sú að illa gekk að afla upplýsinga og gagna um aðdragandann að baki atvikinu án þess að aðilar kynnu við það fella á sig sök. Í núverandi lagaumhverfi ber GEV að beina ábendingu um hugsanlega refsiverða háttsemi til lögreglu. Rannsóknin fór því á bið þar sem stofnunin gat ekki tryggt að upplýsingar yrðu ekki afhentar lögreglu kæmi krafa þess efnis fram. GEV upplýsti félags- og húsnæðismálaráðuneyti og fleiri aðila um framangreind vandkvæði í janúar 2025 og benti á nýmæli í lögum nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu, sbr. 10. gr. a-c, sem brýnt væri að fá inn í lög um GEV svo unnt væri að halda áfram með rannsóknum. Rökin að baki umræddu nýmæli og tillögum í þessu frumvarpi eru hliðstæð og myndi réttarstaða starfsmanna og stjórnenda verða sambærileg heilt yfir innan félags- og heilbrigðisþjónustunnar, nái frumvarp þetta fram að ganga.

Vegna þessa og fjölmiðlaumfjöllunar þar sem m.a. var fjallað um þennan annmarka í lagaumhverfi GEV fór í gang vinna hjá ráðuneytinu í samvinnu við GEV um breytingar á og viðbætur við 11. og 12. gr. laga um GEV.

Brýnt er að bregðast við þeirri stöðu sem uppi er gagnvart meðferð GEV á alvarlegum óvæntum atvikum. Stofnunin þarf að geta sinnt sínu lögbundna eftirlitshlutverki og það markmið rannsóknar að nást að komið verði í veg fyrir að sambærileg atvik endurtaki sig.

Í núgildandi lagaumhverfi er m.a. kveðið á um skyldu GEV til að beina ábendingu til lögreglu ef fram kemur vitneskja eða grunur um refsiverða háttsemi við rannsókn stofnunarinnar á alvarlegu óvæntu atviki. Í greinargerð að baki 12. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um GEV segir að stofnuninni beri að gæta í hvívetna að meginreglum sakamálaréttarfars þ.m.t. að réttinum að fella ekki á sig sök. Upp kunna að koma tilvik þar sem stofnuninni gæti bæði verið skylt að upplýsa lögreglu samkvæmt ákvæðinu en á sama tíma gæta að réttindum einstaklinga og því er talið nauðsynlegt að skýra framangreint. Þá er brýnt að samræma réttarreglur sem gilda um rannsókn alvarlegra atvika annars vegar í velferðarþjónustu og hins vegar við veitingu heilbrigðisþjónustu.

Þær breytingar sem frumvarp þetta kveður á um taka mið af ákvæðum 10. gr. a-c í lögum nr. 41/2007 þar sem eru að finna þær breytingar sem frumvarp þetta kveður á um, að óheimilt sé að nota framburði aðila og skýrslur vegna rannsókna GEV á atvikum sem sönnunargögn í sakamálum. Án þeirra breytinga sem frumvarpið fjallar um mun stofnunin ekki ná að sinna lögbundnu hlutverki sínu sem er að leiða fram í rannsókn skýringar að baki alvarlegu óvæntu atviki í þeim tilgangi að auka öryggi og gæði í þeirri þjónustu sem fellur undir eftirlit GEV.

Markmið frumvarpsins er að bæta úr framangreindum ágalla í lögum þannig að tryggt sé að stjórnarsýslurannsókn GEV geti farið fram samhliða sakamálarannsókn lögreglu þar sem markmið rannsóknar GEV er allt annars eðlis en rannsókn lögreglu. Afar brýnt er að GEV geti aflað upplýsinga og gagna frá öllum hlutaðeigandi við rannsókn atviks þannig að unnt sé að finna skýringu þess og þannig læra af því að koma í veg fyrir að það endurtaki sig. Mikilvægt er að þær upplýsingar sem stofnunin aflar verði ekki notaðar gegn viðkomandi aðilum í sakamáli sem kann að vera rekið vegna atviks.

3. Meginefni frumvarpsins.

Brýnt er að bregðast við þeirri stöðu sem er fyrir hendi og reifuð er hér að ofan varðandi heimildir og skyldur GEV við rannsókn á alvarlegum óvæntum atvikum. Liður í því er að fella út skyldu GEV til að benda lögreglu á meinta refsiverða háttsemi og með því að setja inn samskonar heimild og er að finna í 10. gr. c í lögum nr. 41/2009. Um er að ræða öryggis- og almannahagsmuni.

Frumvarpið breytir ekki þeirri aðstöðu að þeir aðilar sem veita félagslega velferðarþjónustu skuli skrá öll óvænt atvik sem eiga sér stað þegar þjónusta er veitt. Tilkynningarskylda vegna alvarlegra óvæntra atvika hvílir áfram á þessum aðilum en með frumvarpinu er skert á meðferð og niðurstöðum mála sem varða slíkar tilkynningar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 1. mgr. 4. gr. viðauka nr. 7 við mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir MSE) er mælt fyrir um bann við endurtekinni málsmeðferð vegna refsiverðrar háttsemi eða tvöfaldri refsingu (lat. *ne bis in idem*). Við gerð frumvarpsins kom til skoðunar hvort gengið væri gegn þeirri reglu með óbreyttu ástandi, þ.e. að rannsókn máls færi fram samtímis hjá GEV og lögreglu, og hvort rétt væri að GEV myndi fyrst og fremst sjá um rannsókn mála án aðkomu lögreglu. Eins og fram kemur í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) í máli nr. 22779/14 frá 4. desember 2018, sem vísað var frá dómstólnum, er það ekki sjálfkrafa brot á MSE að sama mál sé til

meðferðar hjá tveimur stjórnvöldum ef málsmeðferðirnar mynda eina samþætta heild, þ.e. að nægjanleg tengsl séu á milli málsmeðferðanna bæði varðandi efni og tíma.

Í ljósi framangreinds er ekki talið að það feli í sér brot gegn framangreindu ákvæði MSE þótt rannsókn á sama atviki geti í einhverjum tilvikum farið fram samtímis hjá GEV og lögreglu.

5. Samráð.

Á vinnslustigi frumvarpsins var haft samráð við handhafa ákærvalds og lögreglu með milligöngu dómsmálaráðuneytis. Ætla verður að stéttarfélög láti sig einnig málið varða.

[Frumvarpsdrög voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda frá ... til ...].

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er ekki talið hafa áhrif á fjárhag ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið fjallar um breytingu á 11. gr. laga um GEV sem fjallar um skyldu til innra eftirlits með velferðarþjónustu en það áréttar að sú skylda fellur ekki niður með tilkomu GEV. Lagt er til að ákvæði 1. mgr. 12. gr. laga um GEV sem kveður á um skyldu þjónustuveitenda til að skrá óvænt atvik verði 2. mgr. 11. gr. laga um GEV.

Ástæða breytingarinnar er sú að skráning óvæntra atvika eins og þau eru skilgreind í núgildandi 1. mgr. 12. gr. laga um GEV eru hluti af innra eftirliti þjónustuveitanda. Breytingin er til samræmis við 9. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu.

Um 2. gr.

Í 2. máls. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli sem er í samræmi við 3. mgr. 10. gr. laga nr. 41/2007. Rétt þykir að gæta samræmis en einnig var talið rétt að þar sem taka á úr sambandi ákvæði þess efnis að GEV beini ábendingu til lögreglu er varða meinta refsiverða háttsemi er skyldan nú lögð á þjónustuveitendur að tilkynna til lögreglu alvarleg atvik er varða óvænt dauðsfall.

Í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli sem byggir á 2. mgr. 10. gr. laga nr. 41/2007. Með ákvæðinu er lögfestur réttur notenda þjónustu og nánustu aðstandenda til að tilkynna stofnuninni um alvarlegt atvik. Rétt er að færa þennan rétt til samræmis við notendur heilbrigðisþjónustu og aðstandenda þeirra.

Í 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins sem á að vera ný 12. gr. a er að finna nýmæli þess efnis að GEV tekið til rannsóknað að eigin frumkvæði, þ.e. án tilkynningar, alvarlegt óvænt atvik sem fellur undir eftirlit GEV. Þetta er til samræmis við 1. mgr. 10. gr. a laga nr. 41/2007.

Í 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins er lagt til að GEV geti beitt viðurlögum skv. IV. Kafla og eftir atvikum fengið inn heimild til að mæla fyrir um úrbætur í skýrslu vegna rannsóknað eins og er kveðið á um í 16. gr. laga um GEV í tengslum við frumkvæðisathuganir.

Í 8. mgr. 2. gr. frumvarpsins sem verður ný 5. mgr. 12. gr. a er lagt til að notandi og aðstandandi fái heimild til að fylgjast með gangi rannsóknað og heimild til að fá aðgang að gögnum. Breytingin er til samræmis við 5. mgr. 10. gr. a og eðlilegt að réttarstaða aðila sé eins þegar kemur að rannsóknum á alvarlegum atvikum. Í framkvæmd hefur komið upp sú staða að þólandi atviks og aðstandendur óska eftir t.t. upplýsingum um rannsókn og gögn sem GEV hefur þurft að taka afstöðu til á grundvelli annarra laga en laga um GEV.

Í 2. gr. frumvarpsins er einnig að finna nýmæli þess efnis að GEV beri að tilkynna ákvörðun um að atvik verði ekki tekið til rannsóknar. Er það í samræmi við 1. mgr. 10. gr. c. laga nr. 41/2007.

Um 3. gr.

Ákvæðið fjallar um þau atriði sem þurfa að koma fram í lögum varðandi framvindu rannsóknar á alvarlegum atvikum. Jafnframt hefur greinin að geyma reglugerðarheimild sem gert er ráð fyrir að verði nýtt til þess að mæla nánar fyrir um framkvæmdina.

Um 4. gr.

Ákvæðið fjallar um niðurstöður rannsóknar á óvæntu, alvarlegu atviki. Í 3. mgr. er kveðið á um að skýrslum GEV sem ljúka rannsókn verði ekki beitt sem sönnunargögnum í sakamálum. Jafnframt kemur fram að hvorki sé heimilt að nota upplýsingar sem starfsmaður þjónustuveitanda eða aðrir hafa veitt stofnuninni sem sönnunargagn í sakamáli sem höfðað er gegn starfsmanni né að afhenda gögn sem geyma framburð starfsmanns þjónustuveitanda eða annarra í viðtölum við stofnunina. Rökin fyrir þessum áskilnaði eru rakin í almennum athugasemdum greinargerðarinnar hér að framan.

Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.